

Tribunal Suprême, 16 février 2015, S.A.M. m PA. Group c/ État de Monaco

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	16 février 2015
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Compétence ; Règles d'urbanisme

Lien vers le document : https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2015/02-16-606858_E

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux constitutionnel - Recours en annulation - Dispositions réglementaires - Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif réglementaire

Droits et libertés fondamentaux

Constitution, article 24, Droit de propriété - Ordonnances Souveraines limitant les possibilités de construction - Considération d'intérêt général afférente à la maîtrise de la densité de constructions - Atteinte au droit de propriété (non)

Urbanisme et Construction

Ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1959 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie - Division du territoire de la Principauté en secteurs ordonnancés - Compétence administrative pour procéder à la délimitation par voie d'ordonnance souveraine - Consultation du Comité consultatif pour la construction - Consultation du Conseil Communal - Consultation du Conseil de la mer - Respect des procédures légales - Procédure d'enquête publique préalable non instituée - Absence de garanties procédurales suffisantes à la protection du droit de propriété (non)

Le Tribunal Suprême,

Siégeant et délibérant en Assemblée plénière,

Vu la requête présentée par la société SAM m. PA. GROUP, enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 6 juin 2014 sous le numéro TS 2014-14, tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet du 10 avril 2014 en l'absence de réponse au recours gracieux du 10 décembre 2013 et des Ordonnances Souveraines n° 4.481 et 4.482 du 13 septembre 2013 (Règlement d'urbanisme quartier des Révoires), ainsi qu'à la condamnation de l'État aux dépens.

CE FAIRE :

Attendu qu'elle a entrepris depuis 2002 une importante opération d'aménagement et de construction en deux phases, dénommées TEOTISTA 1 et TEOTISTA 2, appelée à être réalisée sur trois groupes de parcelles situées sur le territoire monégasque et destinées à être remembrées en vertu de la réglementation applicable ; que l'opération TEOTISTA 1 est achevée et presque entièrement commercialisée, cependant que l'État de Monaco a commencé l'opération TEOTISTA 3 en achetant un immeuble sur le foncier concerné et la société exposante l'opération TEOTISTA 2 en procédant à certaines acquisitions foncières nécessaires ; que tout en confirmant le caractère d'opération d'ensemble du projet, les Ordonnances Souveraines n° 825 du 30 novembre 2006 et n° 3.486 du 11 octobre 2011 ont permis la présentation d'une demande de permis de construire, délivré par arrêté ministériel n° 2007-671 du 31 décembre 2007, avec une volumétrie légèrement supérieure à 18 m³/m², la réglementation applicable au terrain permettant alors d'implanter des constructions d'une volumétrie maximale de 20 m³/m² ; que le premier permis de construire délivré sur ces bases a été exécuté et permis l'édification de l'immeuble MONTE CARLO VIEW ; que la société exposante a continué à procéder à l'acquisition de terrains et de lots de copropriété des immeubles situés sur les terrains d'assiette de la deuxième phase du projet, sans que ne soit mis en œuvre le droit de préemption de l'État de Monaco, confirmant l'accord du gouvernement monégasque pour la réalisation de l'opération TEOTISTA 2 selon les conditions initiales ; que toutefois, deux Ordonnances Souveraines n° 4.481 et 4.482 en date du 13 septembre 2013, publiées au Journal officiel de Monaco le 11 octobre 2013, ont modifié certaines des règles d'urbanisme applicables, en particulier au quartier ordonnancé du Jardin Exotique au sein duquel figure la zone n° 3 Les Révoires ; que ces Ordonnances Souveraines remettent gravement en cause les conditions d'exécution de l'opération TEOTISTA 2 en modifiant la densité maximale des constructions autorisées dans des proportions telles que la SAM m. PA. GROUP en a sollicité le retrait par recours gracieux du 5 décembre 2013 ; que ce recours a été implicitement rejeté le 10 avril 2014 ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, la société SAM m. PA. GROUP soutient, en premier lieu, pour obtenir l'annulation des décisions attaquées du 10 avril 2014 et du 13 septembre 2013, que la procédure d'adoption des ordonnances en litige n'est pas entourée de garanties procédurales suffisantes – telles qu'une enquête publique préalable, permettant de recueillir l'avis de toute personne intéressée sur le projet de plan d'urbanisme, ou l'expression d'un avis objectif présenté par une personnalité indépendante – avant l'adoption d'un règlement d'urbanisme supprimant ou limitant le droit de construire sur une parcelle, alors que ces décisions portent gravement atteinte au droit de propriété protégé par l'article 24 de la Constitution monégasque ;

Attendu, en deuxième lieu, que les nouvelles règles relatives à l'indice de construction et au calcul du terrain naturel portent une atteinte excessive à son droit de propriété en réduisant considérablement les possibilités de construction de l'opération TEOTISTA 2 et une atteinte nettement disproportionnée par rapport aux finalités d'urbanisme poursuivies par les auteurs des ordonnances contestées, la hauteur des immeubles existants étant nettement supérieure à celle induite par la nouvelle réglementation applicable au quartier concerné ;

Attendu que la société SAM m. PA. GROUP ajoute, en dernier lieu, que les règles issues des ordonnances souveraines contestées sont intervenues en méconnaissance du principe de sécurité juridique en tant qu'elles ne comportent aucun dispositif transitoire applicable aux opérations en cours, alors que TEOTISTA constitue une opération d'ensemble dite de

remembrement, que le droit à construire s'inscrit dans un périmètre de terrains que le promoteur est tenu d'acquérir souvent au-delà de l'assiette foncière nécessaire à l'implantation de la construction projetée, en ce dans un but d'intérêt général de redéfinition d'îlots urbains. En l'espèce, elle fait valoir que lorsque le promoteur entreprend une telle opération, avec les contraintes et les coûts supplémentaires qu'elle implique, il se trouve dans une situation juridiquement protégée, qui exclut que de nouvelles règles lui soient imposées avant l'achèvement de l'opération, sauf à remettre en cause son équilibre économique essentiellement déterminé par le volume constructible autorisé et la surface construite susceptible d'être commercialisée ;

Vu la contre requête enregistrée le 7 août 2014 au Greffe Général par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu, d'abord, que le moyen pris de l'insuffisance des garanties procédurales précédant les ordonnances contestées est inopérant, celles-ci ayant été prises selon la procédure prévue par la réglementation monégasque, soumises pour avis aux assemblées concernées et ayant reçu un avis favorable de leur part (Comité Consultatif pour la Construction, Conseil Communal, Conseil de la Mer) ;

Attendu, au fond, que le moyen de la requête pris de la méconnaissance du droit de propriété garanti par l'article 24 de la Constitution monégasque manque en fait, dès lors que l'État de Monaco, qui n'a pas ratifié le Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne retient pas une conception absolutiste du droit de propriété, que les restrictions apportées par la réglementation d'urbanisme à l'exercice du droit de propriété sont légales dès lors qu'elles sont dictées par des considérations d'intérêt général, qu'en l'espèce, le Gouvernement a souhaité assurer pour le futur la maîtrise de la densité des constructions rendues nécessaires par l'exiguïté du territoire monégasque et la très forte densité urbaine qui s'y est développée en introduisant notamment un indice de construction de référence dans les dispositions générales d'urbanisme applicables à l'ensemble des quartiers ordonnancés, y compris la zone n° 3 (Les Révoires) du quartier du Jardin Exotique. Le Ministre d'État ajoute que ces restrictions significatives ne sont pas excessives et qu'en tout état de cause, la société requérante n'a pas présenté de demande d'accord préalable au titre de l'article 4 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie, laquelle aurait permis de geler les règles d'urbanisme applicables, et que le défaut d'exercice par le Gouvernement de son droit de préemption ne saurait valoir accord implicite de ce dernier à la construction sous l'empire des règles anciennement applicables ;

Attendu enfin qu'à supposer même que le principe de sécurité juridique trouve à s'appliquer en droit monégasque et en matière d'urbanisme, la SAM m. PA. GROUP ne peut se prévaloir ni d'une situation contractuelle en cours, ni d'une décision lui conférant des droits et dont la remise en cause porterait atteinte à ses intérêts privés, et qu'elle ne se trouve pas dans une situation juridiquement protégée pour « *achever* » une opération qui n'est pas juridiquement « *en cours de réalisation* » ;

Vu la réplique enregistrée le 5 septembre 2014 au Greffe Général par laquelle la société SAM m. PA. GROUP tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que, sur le premier moyen, la société maintient qu'à la différence du droit français, qui protège constitutionnellement le droit de propriété dans les mêmes termes que le droit monégasque, la procédure d'adoption des ordonnances en cause n'est pas entourée de garanties suffisantes et qu'en l'espèce, au surplus, il ne ressort pas des pièces du dossier que le Comité Consultatif pour la construction, le Conseil Communal et le Conseil de la mer aient été consultés dans des conditions régulières, en particulier que le quorum ait été atteint lorsque ceux-ci ont émis un avis ;

Attendu que, sur la légalité interne des décisions attaquées, la décision rendue le 18 février 2008 par le Tribunal Suprême (SCI La Brise et autres c/ Ministre d'État) et invoquée par le Ministre d'État en défense n'est pas transposable aux faits de l'espèce, dès lors que les restrictions imposées dans cette affaire aux constructeurs étaient minimales, qu'en l'espèce, les ordonnances contestées réduisent, sans aucune compensation, de 40 % les possibilités théoriques de construction dans le secteur considéré pour un projet engagé depuis 2007 et qu'aucun motif d'urbanisme ne justifie une telle diminution de l'indice de construction, sachant qu'il sera toujours possible d'y déroger selon le dispositif des Lignes directrices relatives à la sur densification volumétrique applicable à la condition du versement par le promoteur d'un fonds de concours ;

Attendu encore que, sur la légalité interne des décisions attaquées, l'existence du mécanisme de l'accord préalable prévu par l'article 4 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 n'exclut pas pour les autorités monégasques l'obligation d'instituer un dispositif transitoire applicable aux opérations d'aménagement et de construction en cours de réalisation, et ce au nom du principe de sécurité juridique consacré par le Conseil constitutionnel (n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013) indépendamment du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il résulte de divers échanges écrits que l'État est engagé pour le projet TEOTISTA 2 et maintient qu'elle perd du fait des décisions attaquées 197 cm en cote de référence du terrain naturel, ce qui correspond à un manque à gagner en termes de surface constructible de 295 m² par la seule modification du mode de calcul du terrain, celle de l'indice de construction présentant déjà une perte de 3.200 m² de surface constructible ;

Vu la duplique enregistrée le 9 octobre 2014 au Greffe Général, par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu, tout d'abord, qu'il résulte des mentions portées en tête des procès-verbaux des réunions du Comité consultatif pour la construction, du Conseil Communal et du Conseil de la Mer que la consultation de ces organismes est intervenue dans le strict respect des règles de quorum ;

Attendu, quant au fond, que la fixation des ordonnances attaquées d'un nouvel indice de construction dans certains secteurs procède de la volonté d'assurer la maîtrise raisonnée de la densification et traduit la poursuite d'un but d'intérêt

général, aucune atteinte excessive n'étant ainsi portée au droit de propriété de la société ; que la société requérante n'a aucun droit au maintien de la réglementation existante ;

Attendu que enfin la requérante ne peut revendiquer la violation du principe de sécurité juridique en tant qu'elle ne peut se prévaloir d'une situation légalement acquise, faute d'être titulaire d'une autorisation de construire ou bénéficiaire d'un accord préalable en vue de la réalisation de l'opération en cause ; et qu'à supposer même que l'État se soit engagé envers la société (lettre du 12 mai 2009), il ne pourrait faire obstacle à une modification des règles d'urbanisme par le pouvoir réglementaire ; que le Ministre d'État réaffirme que le nouveau mode de calcul de la cote de référence naturelle ne ferait perdre à la société qu'une surface de 24 m² ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 24 et 90-B ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance loi n° 674 du 3 novembre 1959 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie modifiée ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie ;

Vu l'Ordonnance du 12 juin 2014 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire, comme rapporteur dans l'affaire TS 2014-14 ;

Vu l'Ordonnance du 19 décembre 2014 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 2 février 2015 ;

Oùï Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître François-Henri BRIARD, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour la société SAM m. PA. GROUP ;

Oùï Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour l'État de Monaco ;

Oùï le Ministère Public en ses conclusions.

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ,

Sur la régularité de la procédure :

Considérant qu'il ressort des mentions des procès-verbaux de la réunion du Comité consultatif pour la construction, du Conseil Communal et du Conseil de la Mer, que la consultation, préalable à l'adoption des Ordonnances Souveraines n° 4.481 et 4.482 du 13 septembre 2013, de ces organismes est intervenue dans le respect des règles de quorum ;

Considérant ainsi que lesdites Ordonnances Souveraines ont été adoptées conformément aux garanties procédurales prévues par les articles 5 et 12 de l'Ordonnance-Loi n° 674 du 3 novembre 1959 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie modifiée, qui a divisé le territoire de la Principauté en trois secteurs et habilité le Gouvernement à délimiter par ordonnance souveraine les quartiers du secteur dit des ensembles ordonnancés et à définir des règles particulières de constructions ; qu'à cet égard, la requérante ne peut utilement invoquer la similarité de rédaction des articles 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 24 de la Constitution de Monaco pour en déduire qu'à défaut d'avoir organisé une procédure d'enquête publique préalable, le droit monégasque n'assurerait pas, par des garanties procédurales suffisantes, la protection du droit de propriété ;

Qu'ainsi le moyen tiré de ce que les Ordonnances Souveraines n° 4.481 et 4.482 du 13 septembre 2013 seraient illégales, pour être intervenues au terme d'une procédure irrégulière, doit être rejeté ;

Au fond :

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 24 de la Constitution :

Considérant que la reconnaissance du caractère « *inviolable* » de la propriété par l'article 24 de la Constitution n'a ni pour objet ni pour effet de s'opposer à l'adoption de dispositions d'urbanisme réglant dans l'intérêt général les conditions de construction ;

Considérant que si les Ordonnances Souveraines n° 4.481 et 4.482 du 13 septembre 2013 ont pour effet de réduire les possibilités de construction de l'opération « TEOTISTA 2 » projetée par la société requérante, en sa qualité de promoteur, après l'achèvement de l'opération « TEOTISTA 1 » dans la zone n° 3 (Les Révoires) du quartier ordonnancé du Jardin Exotique, elles n'entraînent aucune dépossession ; que ces dispositions, résultant de la volonté du Gouvernement d'assurer pour le futur la maîtrise de la densité des constructions, ont ainsi inspirées par des considérations d'intérêt général ; que nul n'a un droit acquis au maintien d'une réglementation d'urbanisme ; que ces modifications éventuellement susceptibles, par ailleurs, d'engager la responsabilité de l'État sous le contrôle du juge du droit commun, ne sont donc pas de nature à justifier l'annulation des Ordonnances attaquées ; que le moyen tiré de la violation du droit de propriété doit donc être écarté ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique :

Considérant que, à la date de l'édition des Ordonnances Souveraines du 13 septembre 2013, la SAM m. PA. GROUP, faute de les avoir demandées comme elle en avait la faculté, n'était titulaire ni d'une autorisation individuelle lui

conférant des droits à construire sur les parcelles acquises dans le cadre de l'opération de remembrement dont elle demeure propriétaire, ni d'un accord préalable permettant de cristalliser les règles d'urbanisme applicables à cette date en application de l'article 4 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 ; que lesdites Ordonnances Souveraines ne portent donc atteinte ni à une situation contractuelle en cours, ni à des intérêts privés protégés par une décision individuelle ; qu'ainsi le Gouvernement a pu légalement les adopter sans prendre des dispositions transitoires prévoyant leur application différée notamment à la situation de la société requérante ; que par suite la société SAM m. PA. GROUP n'est pas fondée à demander pour ce motif leur annulation.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la SAM m. PA. GROUP est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de la SAM m. PA. GROUP.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. M. le Ministre d'État et à la société SAM m. PA. GROUP.